

Asia: VN/28598/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotetusta uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

Uudessa kansalaisuuslain 3 a luvussa säädetään kansalaisuuskokeesta. Näkövammaisten liitto toteaa, että kansalaisuuskoejärjestelmän toteutustapaan liittyy useita seikkoja, jotka ovat näkövammaisten ihmisten näkökulmasta välttämättömiä. Kansalaisuuskokeen järjestämiseen liittyy saavutettavuuteen, kohtuullisiin mukautuksiin ja yksilöllisiin erityisjärjestelyihin liittyviä velvollisuuksia. Näillä on suora vaikutus näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten tosiasialliseen mahdollisuuteen täyttää uusi yhteiskuntatietoedellytys ja siten käyttää oikeuttaan hakea kansalaisuutta yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Näkövammaisten liitto pitää hyvänä, että esitys on huomioinut vammaiset ihmiset useassa kohdassa, kuten erityisjärjestelyissä ja 17 b pykälässä säädettävässä poikkeamismahdollisuudessa. Näkövammaisten liitto kuitenkin katsoo, että esitykseen on perusteltua lisätä tarkempia perusteluja erityisjärjestelyistä, kohtuullisista mukautuksista sekä saavutettavuudesta ja digipalvelulaista. Nämä lisäykset tukisivat Maahanmuuttovirastoa ja sen palveluntuottajia lain toimeenpanossa.

17 b § Yhteiskuntatiedon osoittaminen ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, joilla yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa. Näkövammaisten liitto muistuttaa kuulonäkövammaisten ihmisten tilanteesta. Kuurosokeiden ja kuulonäkövammaisten ihmisten kyky osoittaa yhteiskuntatiedon taso vaihtelee suuresti eri ihmisten välillä. Myös heidän mahdollisuutensa saada yhteiskuntatietoa vaihtelee suuresti. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirastolta edellytetään kuurosokeiden ja

kuulonäkövammaisten ihmisten kohdalla yksilöllistä harkintaa, kun ratkaistaan heidän mahdollisuuksiaan suorittaa kansalaisuuskoe.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteiskuntatietoa ei edellytettäisi alle 18-vuotiaalta eikä 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta hakijalta. Pykälässä säädetään alle 18-vuotiaan osalta siitä, mitä tapahtuu, jos hakija täyttää hakuprosessin aikana 18 vuotta. Sen sijaan epäselväksi jää, mitä tapahtuu, jos hakija täyttää hakuprosessin aikana 65 vuotta. Epäselvyyksien välttämiseksi 65 vuotta hakuprosessin aikana täyttävien tilanteesta on aiheellista tehdä kirjaus pykälään.

25 a § Kansalaisuuskokeen sisältö

Näkövammaisten liitto on huolissaan kokeen järjestymisestä kuulonäkövammaisille, kun otetaan huomioon osan tarve tulkkaukselle. Pykälässä 25 a säädetään kansalaisuuskokeen sisällöstä. Pykälän 1 momentin perusteluissa mainitaan viittomakieltä käyttävät kuulovammaiset, mutta ei viittomakieltä käyttäviä kuulonäkövammaisia. Näkövammaisten liitto esittää, että viittomakieltä käyttävien kuulonäkövammaisten rinnalle lisätään viittomakieltä käyttävät kuulonäkövammaiset. Lisäksi esityksen sivuilla 73 ja 77 on mainittu kuulovammaisille tulkkaus, mutta ei tulkkausta kuulonäkövammaisille. Tähän on perusteltua lisätä kuulovammaisten rinnalle kuulonäkövammaiset.

25 b §. Kansalaisuuskokeen laatiminen

Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin siitä, millaisen toimijan kanssa Maahanmuuttovirasto voisi sopia kansalaisuuskokeen laatimisesta. Käytännössä kokeen laatiminen toteutettaisiin Maahanmuuttoviraston hankkimana ostopalveluna.

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että Maahanmuuttoviraston tulee ostopalvelua hankkiessaan varmistua siitä, että kansalaisuuskokeen toteuttajalla on kattava osaaminen digitaaliseen saavutettavuuteen liittyvistä seikoista, jotta kansalaisuuskoe on kokonaisuutena täysin saavutettava ja käytettävä.

Pykälän perustelujen mukaan kokeen laatimiseen liittyisi koekysymysten

testaaminen ennen kokeen käyttöönottoa, mitä varten kokeen laatimisesta vastaavan toimijan olisi pystyttävä huolehtimaan edustavan testiryhmän kokoamisesta. Näkövammaisten liitto toteaa, että tässä testiryhmässä tulee olla myös näkövammaisia testaajia. Tämän lisäksi kansalaisuuskokeelle on tehtävä perusteellinen saavutettavuusarviointi.

Näkövammaisten liitto käsittelee digitaaliseen saavutettavuuteen liittyviä näkökulmia myös muualla tässä lausunnossa.

25 d §. Kansalaisuuskokeen järjestäminen

Pykälässä säädettäisiin siitä, millaisten toimijoiden kanssa Maahanmuuttovirasto voisi tehdä sopimuksia kansalaisuuskokeen järjestämisestä. Pykälän mukaan koetilaisuuksia tulee erolla tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein. Kansalaisuuskokeeseen osallistuvalla voitaisiin edellyttää sellaista matkustamista, jota voitaisiin pitää kohtuullisena. Epäselväksi jää, millaista matkustamista voitaisiin pitää kohtuullisena, joten kirjausta on hyvä täsmentää.

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että näkövammaisten mahdollisuudet matkustaa suorittamaan kansalaisuuskoea eivät usein ole samanlaiset kuin vammattomien ihmisten. Esimerkiksi vammaispalvelulain (675/2023) mukaisen liikkumisen tuen kuljetuspalveluilla ei välttämättä ole mahdollista matkustaa paikkakunnalle, jossa kansalaisuuskokeen voisi suorittaa. On välttämätöntä, että Maahanmuuttovirasto huolehtii siitä, että näkövammaisen on tosiasiasa mahdollisuus osallistua kansalaisuuskokeeseen matkustamalla paikkakunnalle, jossa kansalaisuuskokeen voi suorittaa.

25 g § Kokeen suorittamista koskevat erityisjärjestelyt

Pykälässä säädettäisiin kansalaisuuskokeessa käytettävistä erityisjärjestelyistä. Erityisjärjestelyjä voisi pyytää sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella. Näkövammaisten liitto toteaa, että asianmukaiset ja riittävät erityisjärjestelyt ovat olennaisia, jotta näkövammaisen tai kuulonäkövammaisen ihminen voi osallistua yhdenvertaisesti kansalaisuuskokeeseen.

Esitys ei käy kattavasti läpi, mitä erityisjärjestelyt voivat käytännössä olla. Laajemmat ja perustellut esimerkit tukisivat lain täytäntöönpanoa. Näkövammaisille välttämättömiä erityisjärjestelyjä ovat esimerkiksi erilaiset apuvälineet, oman tietokoneen tai vastaavan käyttö omien siinä valmiiksi olevien apuvälineiden kanssa, lisäaika, erillinen tila ja mahdollisten visuaalisten tehtävien korvaaminen sanallisilla tehtävillä. Lisäksi näkövammaisella voi olla myös tarve käyttää kokeen suorittamisessa henkilökohtaista avustajaa (vammaispalvelulain 675/2023 mukainen henkilökohtainen apu).

Näkövammaisten liitto pitää välttämättömänä, että erityisjärjestelyjen pykälämuotoilua vahvistetaan velvoittavammaksi. Näkövammaisten liitto esittää, että esitetyn kansalaisuuslain 25 g §:n muoto ”voi pyytää” muutetaan muotoon ”voi suorittaa”. Tällöin muotoilu on sama kuin ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 9 §:ssä on säädetty erityisjärjestelyistä. Erityisjärjestelyihin tulee olla oikeus esimerkiksi näkövamman vuoksi.

Muutos muuttaisi kohtaa velvoittavammaksi, koska kyse ei ole siitä, että voi pyytää erityisjärjestelyjä, vaan näkövammaisella, ja muulla tavoin vammaisella, ihmisellä on oltava oikeus suorittaa koe tarvittavilla erityisjärjestelyillä. Samalla muutos tulee tehdä ehdotetun lain 25 g §:n perusteluihin.

Näkövammaisten liiton esittämä pykälämuotoilu on seuraava:

Uusi teksti on lihavoituna ja saavutettavuuden vuoksi []-merkkien sisällä. Poistettava teksti on yliviivattu ja saavutettavuuden vuoksi {}-merkkien sisällä.

"Kokeen suorittaja, joka on sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi estynyt suorittamasta kansalaisuuskoetta samalla tavalla kuin muut kokeen suorittajat, [voi suorittaa kokeen poikkeavasti]. {voi pyytää erityisjärjestelyjä kokeen suorittamiseen.}"

Pykälän 2 momentin perusteluissa todetaan, että erityisjärjestelyt voisivat liittyä myös sähköisen kokeen erityispiirteisiin ja sisältää esimerkiksi mahdollisuuden käyttää suurempaa näyttöä tai suurentaa kirjasinkokoja. Näkövammaisten liitto esittää, että tähän lisätään maininta näkövammaisten tarvitsemien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) käytöstä. On huomattava, että suurempi näyttö tai kirjasinkoon suurentaminen ovat usein avuksi heikkonäköisille, mutta sokeille niistä ei ole apua. Vaikka luettelo on esimerkinomainen, siihen on perusteltua lisätä maininta sokeiden käyttämistä apuvälineistä.

Esitys mahdollistaa palveluntuottajien käytön. Ehdotetun kansalaisuuslain 25 e §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä on toteuttaa kansalaisuuslain 25 g §:ssä tarkoitettut erityisjärjestelyt. On huomioitava, että palveluntuottajien on myös tunnettava ja osattava erityisjärjestelyjen toteuttaminen. On hyvä, että tätä on edellytetty lain tasolla 25 d §:n mukaisesti. Käytännön järjestelyjen osalta on olennaista esimerkiksi tietää, miten tiedot erityisjärjestelyistä siirtyvät palveluntuottajille ja onko heillä toteuttamiseen riittävä osaaminen. Tätä velvollisuutta tulee tarkentaa toimijoiden kanssa tehtävissä sopimuksissa. Näkövammaisten liitto katsoo, että Maahanmuuttoviraston tulee laatia erityisjärjestelyistä toimijoille ohjeistusta sekä kouluttaa aiheesta. Lisäksi on huomioitava, että erityisjärjestelyjä tulee olla käytettävissä kansalaisuuskokeeseen osallistuvan näkövammaisen ihmisen yksilöllisten tarpeiden mukaan kaikilla kokeen suorittamispaikkakunnilla ja kaikilla kokeen suorittamiskerroilla.

Maininta kohtuullisista mukautuksista ja viittaus yhdenvertaisuuslain velvoitteisiin puuttuu

Erityisesti esityksessä tulee huomioida laajemmin kohtuulliset mukautukset. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n kohtuullisia mukautuksia ei ole mainittu esityksessä lainkaan. Näkövammaisten liitto edellyttää, että erityisjärjestelyjä käsittelevän pykälän 25 g perusteluissa ohjeistetaan asiasta tarkemmin. Koetilanne voi vaatia yksilöllisiä mukautuksia, eivätkä samat erityisjärjestelyt sovellu kaikkiin tilanteisiin. Osa mukautuksista voi tulla tietoon vasta myöhemmässä vaiheessa, jolloin palveluntuottajalla tulee olla osaaminen siitä, mitä kohtuulliset mukautukset tarkoittavat.

41 § Muutoksenhaku

Näkövammaisten liitto pitää hyvänä, että 25 g pykälän mukaisia erityisjärjestelyjä koskevasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Saavutettavuus tulee olla esityksessä velvollisuutena

Digitaalinen saavutettavuus liittyy kansalaisuuskokeen moneen kohtaan. Esityksessä käsitellään kokeen erityisjärjestelyjä, mutta saavutettavuutta ei mainita, eikä velvollisuutta siihen ole todettu esityksessä selkeästi. Varsinaisen kansalaisuuskokeen ohella siihen ilmoittautuminen ja maksun suorittaminen tulee olla digitaalisesti saavutettavaa.

Asiassa velvoittaa laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019), joten kyseinen laki tulee lisätä esitykseen. Saavutettavuusvaatimukset koskevat tietojärjestelmää, koetta ja oppimateriaalia. Lisäksi saavutettavuus tulee arvioida asianmukaisesti.

Näkövammaisten liitto katsoo, että lain perusteluissa tulee selkeästi todeta saavutettavuus asiana, johon Maahanmuuttovirastolla ja sen palveluntuottajilla on velvollisuus.

Luku- ja kirjoitustaidottoman tilanne

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty sitä, edellyttäisiinkö luku- ja kirjoitustaidottomalta ihmiseltä kansalaisuuskokeen suorittamista vai olisiko luku- ja kirjoitustaidottomuutta pidettävä erittäin painavana syynä poiketa kansalaisuuskokeen suorittamisesta. Aihetta ei ole myöskään käsitelty kokeen erityisjärjestelyiden kohdalla. Näkövammaisten liitto esittää, että tätä selvennetään.

25 f §. Asiantuntijatoimikunta

Pykälässä säädettäisiin kansalaisuuskoetta varten perustettavasta asiantuntijatoimikunnasta. Pykälän 1 momentissa mainittujen muiden asiantuntijajäsenten keskuudessa tulee olla myös vammaisuuteen liittyvää osaamista. Tämä on oleellista, kun katsotaan pykälän 2 momentissa säädettäviä asiantuntijatoimikunnan tehtäviä.

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

Hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 4.2.3 käsitellään perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja luvussa 4.2.3.1 yhdenvertaisuutta. Luvussa viitataan yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin, joka on yleisesti saatavilla ja käytettävissä kansalaisuuskokeeseen valmistautumiseen. Tällä perusteella kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneilla katsotaan olevan yhdenvertaiset mahdollisuudet kansalaisuuskokeen suorittamiseen.

Näkövammaisten liitto huomauttaa, että yhdenvertaiset mahdollisuudet eivät toteudu, ellei yhteiskuntaorientaation oppimateriaali ole digitaalisesti täysin saavutettava ja käytettävä. Lisäksi

näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten käytössä on oltava heidän tarvitsemansa apuvälineet, jotta he voivat hyödyntää yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia.

Vaikutusten arvioinnin luvussa 4.2.7 käsitellään vaikutuksia eri ihmisryhmiin. On positiivista, että luvussa 4.2.7.5 on käsitelty vaikutuksia pitkäaikaisesti sairaisiin tai vammaisiin henkilöihin. Luvussa kuvataan kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjä.

Esityksen mukaan erityisjärjestelyt voisivat liittyä myös sähköisen kokeen erityispiirteisiin ja sisältää esimerkiksi mahdollisuuden käyttää suurempaa näyttöä tai suurentaa kirjasinkokoa. Näkövammaisten liitto esittää, että tähän lisätään maininta näkövammaisten tarvitsemien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) käytöstä. On huomattava, että suurempi näyttö tai kirjasinkoon suurentaminen ovat usein avuksi heikkonäköisille, mutta sokeille niistä ei ole apua. Vaikka luettelo on esimerkinomainen, siihen on perusteltua lisätä maininta sokeiden käyttämistä apuvälineistä.

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

Yhteiskuntaorientaation oppimateriaali

Esityksessä kuvattuun yhteiskuntaorientaatioon on laadittu valtakunnallinen oppimateriaali, joka on saatavilla ilmaiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että Yhteiskuntaorientatio.fi sivuston oppimateriaali on saavutettava. Sivuston saavutettavuusselosteen mukaan saavutettavuus toteutuu ”pääosin”, mutta käytännön testauksessa on havaittu puutteita, jotka heikentävät erityisesti näkövammaisten ihmisten ja ruudunlukijan käyttäjien mahdollisuuksia käyttää palvelua.

Näiden havaintojen perusteella sivustoa ei voida pitää saavutettavana. Sivuston saavutettavuuden varmistaminen edellyttää systemaattisempaa arviointia sekä eri käyttäjäryhmien osallistamista käytettävyydestä.

Näkövammaisten liitto edellyttää, että materiaali on kaikilta osin digitaalisesti saavutettava ja tosiasiaa käytettävä. Materiaalin on toimittava näkövammaisten käyttämien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) kanssa ongelmitta.

Koska saavutettavuusselosteen mukaan sivustossa on ongelmia, Näkövammaisten liitto edellyttää, että sivustolle tehdään perusteellinen arviointi.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Näkövammaisten liitto pitää hyvänä, että esityksessä on käsitelty YK:n vammaissopimusta. YK:n vammaissopimuksen 18 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus kansalaisuuteen.

Sopimuksen 18 artiklan lisäksi olennaista on myös YK:n vammaissopimuksen saavutettavuutta (artikla 9) ja kohtuullisia mukautuksia (artiklat 2 ja 5) koskevat artiklat.

Kansalaisuuslain 3 § Maahanmuuttoviraston tehtävät

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin Maahanmuuttoviraston

uusista kansalaisuuskokeeseen liittyvistä tehtävistä. Näitä olisivat kansalaisuuskokeen hallinnointi valvonta ja kehittäminen sekä kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen. Näkövammaisten liitto muistuttaa, että Maahanmuuttovirasto tarvitsee näkövammaisuuteen ja kuulonäkövammaisuuteen, sekä muuhun vammaisuuteen, liittyvää koulutusta, jotta se pystyy huolehtimaan tehtävästään asianmukaisesti myös näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten ihmisten näkökulmasta. Ellei Maahanmuuttovirastolla ole työnsä tueksi riittävää osaamista, on riski, että näkövammaiset ja kuulonäkövammaiset eivät esimerkiksi saa kansalaisuuskokeen suorittamiseen tarvitsemiaan erityisjärjestelyjä. Näkövammaisten liitto on mielellään mukana Maahanmuuttoviraston henkilöstön kouluttamisessa.

Näkövammaiset ihmiset ja kotoutumiskoulutus

Hallituksen esityksessä viitataan kotoutumiskoulutukseen. Periaatteessa kotoutumiskoulutus on tarjolla kaikille maahanmuuttajille, mutta näkövammaiset ja kuulonäkövammaiset kohtaavat sen toteutuksessa ongelmia eivätkä eri alueiden käytännöt ole yhdenmukaisia. Yhdenvertaisuus ei toteudu näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten kotoutumisessa. Ongelmat ovat suurempia Uusimaan ja suurten kaupunkien ulkopuolella. Ongelmia on muun muassa kotoutumiseen liittyvän tiedon saannissa, oppimateriaalien saavutettavuudessa, näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten tarvitsemien apuvälineiden saannissa ja apuvälineiden käytönopetuksessa sekä kuulonäkövammaisten tarvitseman tulkkauksen rajallinen saatavuus.

Lain toimeenpanon vaikutusten seuranta

Näkövammaisten liitto katsoo, että esityksen vaikutuksista tulisi tehdä lain toimeenpanon seurantaa. Vaikutuksia tulee arvioida myös vammaisten ihmisten näkökulmasta ja erityisesti siitä näkökulmasta, ovatko vammaiset ihmiset tosiasiaa päässeet osallistumaan kokeeseen yhdenvertaisesti, miten erityisjärjestelyt ovat toteutuneet ja onko digitaalinen saavutettavuus toteutunut asianmukaisesti.

Lisätietoja

järjestöjohtaja Sari Kokko, sari.kokko@nakovammaistenliitto.fi

Näkövammaisten liitto ry

Jukka Tahvanainen

toimitusjohtaja

Sari Kokko

järjestöjohtaja

Kokko Sari

Näkövammaisten liitto ry